

«ОЦІНКА ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ»

Київ
2017

Аналітичне
дослідження

Автори: Антон Марчук, Оксана Нестеренко

Це видання є спільним проектом «Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції Києво-Могилянської Академії «ACREC» та «Антикорупційного штабу»



Аналітичне дослідження

«ОЦІНКА ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ:
ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ»

Наклад 100 примірників

© Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції
Києво-Могилянської Академії «ACREC»

ЗМІСТ

Вступ

Огляд виконання антикорупційної стратегії

1. Формування та реалізація державної антикорупційної стратегії
2. Запобігання корупції у представницьких органах влади
3. Створення доброчесної публічної служби
4. Запобігання корупції в діяльності органів виконавчої влади
5. Запобігання корупції у сфері державних закупівель
6. Запобігання корупції в судовій системі та сфері кримінальної юстиції
7. Запобігання корупції у приватному секторі
8. Доступ до інформації
9. Покарання за корупцію
10. Формування негативного ставлення до корупції

Висновок

Рекомендації

Додаток

ВСТУП

У 2014 році Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію на 2014-2017 рр., що визначила засади державної антикорупційної політики. Задля її належної реалізації в травні 2015 року була прийнята Державна програма, що містила план заходів із чіткими термінами, індикаторами виконання, відповідальними органами. Але протягом 2015-2016 рр. моніторинг та оцінка виконання цих документів не проводилися. Відповідно, не здійснювався і їх перегляд, хоча це прямо передбачено Державною програмою.

Метою цього дослідження є оцінка стану виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми з її реалізації протягом 2015-2016 років; визначення проблем, що залишаються невирішеними або виявляють себе в ході реалізації державної антикорупційної політики; визначення рекомендацій щодо подальших заходів, які варто включити до Антикорупційної стратегії та Державної програми (при її щорічному перегляді) з метою вирішення актуальних проблем.

Особливістю цього дослідження є його базування саме на оцінці досягнень, зазначених у Державній програмі індикаторів та очікуваних результатів, що не здійснювалось раніше в ході іншого оцінювання чи моніторингів.

Дослідження проведено у два етапи: на першому етапі зібрано інформацію про стан виконання Державної програми шляхом аналізу відкритих джерел даних та запитування необхідної інформації у відповідальних установ. На другому етапі проводилось експертне опитування методом неструктурованого інтерв'ю для визначення проблем, що залишаються актуальними у сферах, у яких здійснення антикорупційних заходів передбачають Антикорупційна стратегія та Державна програма. На підставі здійсненого аналізу сформовано рекомендації щодо подальших кроків, які мають бути здійснені у 2017 році у сфері реалізації державної антикорупційної політики.

Крім того, здійснено загальну оцінку наявності політичної волі до реалізації державної антикорупційної політики, надано оцінку самій стратегії та програмі, а також перспективам з їх реалізації. Також на підставі зібраних даних авторами дано оцінку стосовно прогресу в досягненні очікуваних результатів від реалізації державної антикорупційної політики.

Огляд містить інформацію щодо виконання заходів з 2015 по лютий 2017 року. Інформація зібрана протягом грудня 2016 – лютого 2017 років.

Експертне опитування здійснювалось у лютому 2017 року.

Це дослідження буде корисним представникам державних установ та органів, що дотичні до формування та реалізації державної антикорупційної політики; науковцям, які здійснюють дослідження стосовно корупції; громадським активістам та журналістам, що спеціалізуються на питаннях запобігання та протидії корупції; зацікавленим в антикорупційній тематиці особам.

З повним текстом дослідження, на підставі якого був розроблений цей аналітичний документ та рекомендації, можна ознайомитися на сайті acrec.org.ua або в бібліотеці ACREC чи будь-якій іншій науковій бібліотеці України.

ОГЛЯД СТАНУ ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

1. Формування та реалізація державної антикорупційної стратегії

Однією з проблем державної антикорупційної політики була відсутність належної інституційної основи для її реалізації. Закон України “Про запобігання корупції” передбачав створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), серед повноважень якого є формування та реалізація антикорупційної політики.

Протягом 2015-2016 рр. відбувався процес конкурсного відбору членів НАЗК та запуск функціонування цієї інституції. У ході конкурсу з відбору членів Агентства відбувались маніпуляції при обранні представників громадськості до конкурсної комісії. Крім того, призначення одного з членів НАЗК, на думку експертів громадянського суспільства, могло відбуватися з порушенням законодавства. Хоча початок діяльності Агентства планувався на серпень 2015 р., однак фактично він відбувся лише 15 серпня 2016 року, із річним запізненням, тому під загрозою вчасного та якісного виконання опинились усі визначені для виконання Агентством завдання Антикорупційної стратегії та Державної програми. Варто також зазначити, що досі не обрано п'ятого члена Агентства, конкурсний відбір триває.

Крім того, викликом для запуску діяльності НАЗК стала відсутність належного матеріально-технічного забезпечення. Станом на лютий 2017 р. штат апарату Агентства сформовано лише на 68%; відсутній доступ до всіх необхідних реєстрів та баз даних; рівень оплати праці рядових співробітників апарату НАЗК є неконкурентним на ринку праці.

Більше того, деякі громадські діячі та експерти заявляли про можливий політичний характер переслідувань під час здійснення перевірок з боку НАЗК.

Станом на лютий 2017 р. не були створені можливості для належного контролю громадськості за діяльністю органу, зокрема, шляхом формування та початку діяльності громадської ради при НАЗК, а також шляхом підписання меморандуму про співпрацю між громадськістю та Агентством.

Перші півроку повноцінного функціонування НАЗК виявили, що необхідним є впровадження оцінювання ефективності установи, зокрема, шляхом проведення щорічного незалежного інституційного аудиту, а

також вжиття належних заходів щодо відповідальних осіб у разі винесення негативного аудиторського висновку.

Важливим завданням, яке лише належить виконати протягом 2017 року, є розробка нових Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації. Варто відзначити, що здійснення цього заходу має відбуватися з дотриманням рекомендацій міжнародних інституцій щодо належного залучення громадськості, а проблеми, цілі та заходи повинні визначатися на підставі якісних аналітичних та об'єктивних статистичних даних. Методику оцінки рівня корупції в Україні було затверджено рішенням НАЗК, перша оцінка буде проведена вже цього року.

2. Запобігання корупції у представницьких органах влади

Два роки виконання Антикорупційної стратегії дали змогу досягти часткового прогресу в здійсненні законодавчих змін для вирішення проблем, що були визначені в цій сфері.

Одним із важливих інструментів запобігання корупції у представницьких органах влади є запровадження пропорційної системи з відкритими списками. Одним із пріоритетів була і залишається зміна виборчого законодавства: незважаючи на наявність у парламенті двох проектів виборчих кодексів та трьох нових проектів законів “Про вибори народних депутатів України”, законодавство щодо парламентських виборів залишається незмінним. Таким чином, досі залишаються серйозні передумови для “торгівлі” місцями в партійних виборчих списках та масштабного підкупу виборців на мажоритарних округах¹. З огляду на це, висновок Мін'юсту про відсутність корупціогенних чинників у чинному виборчому законодавстві не відображає реальну картину в цій сфері. Прийнятий у 2015 р. Закон України “Про місцеві вибори” також не приніс докорінної зміни ситуації, до того ж, маючи негативний вплив на представництво громад у місцевих органах влади.

У жовтні 2015 р. були внесені законодавчі зміни, які встановили жорсткіші вимоги до фінансової підзвітності політичних партій, а також запровадили механізм державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Але законодавчі зміни не охопили всі рекомендації GRECO та не були гармонізовані з чинним виборчим законодавством. Зокрема, необхідними є визначення терміна “статутна діяльність”; посилення санкцій за неподання звітності та подання неправдивої інформації задля належ-

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

ного стримування від порушень; чіткіше визначення повноважень органів у сфері контролю партійних фінансів. Крім того, нині розробляється система електронного звітування стосовно партійних фінансів, запровадження якої також потребуватиме законодавчих змін.

На цей момент якість аналізу партійних фінансових звітів з боку НАЗК залишається низькою, а відсутність належного контролю й надалі сприятиме існуванню політичної корупції.

Ще однією суттєвою проблемою, яка сприяє політичній корупції, є надзвичайно висока вартість проведення передвиборчих кампаній. Вирішення цієї проблеми лежить у площині обмеження чи заборони політичної реклами в ході передвиборчої агітації.

Не здійснено законодавче забезпечення участі громадськості в розробці та обговоренні проектів рішень органів влади: Міністерство юстиції розробило проект Закону України “Про публічні консультації”, який отримав загалом позитивну оцінку БДІПЛ ОБСЄ та пройшов широке громадське обговорення. Нині проводиться його доопрацювання, очікується подання на розгляд Уряду, а пізніше – до Верховної Ради.

На жаль, також не досягнуто суттєвого прогресу у створенні ефективних механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб. Ця проблема лежить, в першу чергу, в етичній площині, тому потребує проведення значної інформаційно-просвітницької діяльності. Крім того, важливим залишається належне застосування санкцій за порушення обмежень та створення необхідних для цього механізмів у представницьких органах влади.

Не забезпечено повноцінну відкритість інформації про діяльність парламенту та місцевих рад. Значна кількість інформації про діяльність народних депутатів та Верховної Ради стала відкритою завдяки розпорядженню спікера парламенту В. Гройсмана, зокрема інформація щодо помічників-консультантів народних депутатів, відомості з декларацій про майно та доходи народних депутатів, оприлюднення анонсів, протоколів та стенограм засідань парламентських комітетів. Крім того, забезпечено публікацію у відкритому доступі всіх депутатських запитів, що також має зменшити неправомірне використання депутатських повноважень у приватних цілях.

Однак досі не прийнято в цілому проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України” (№1591 від 23.12.2014 р.), який закрі-

плює вищенаведені новації на рівні закону, а також містить низку інших нововведень, серед яких оприлюднення інформації про відшкодування народним депутатам коштів на оренду житла, оприлюднення звітів про відрядження, аудіозаписів засідань комітетів, кошторису Верховної Ради, протоколів та стенограм засідань Погоджувальної ради.

До цього часу не здійснено кроки у врегулюванні засад лобіювання, хоча відповідні законо-проекти і внесені до парламенту. Проте, існують обґрунтовані сумніви щодо належної імплементації та дієвості законодавства про лобізм, навіть у разі його прийняття.

3. Створення доброчесної публічної служби

У 2015 р. розпочалася реформа державної служби, були проведені якісні законодавчі зміни, зокрема прийнято новий Закон України “Про державну службу”, який передбачає деполітизацію публічної служби, проведення конкурсних відборів на посади, підвищення рівня оплати праці (разом із тим, рівень оплати на сьогодні не є конкурентоздатним на ринку праці). Ці три новели Закону України “Про державну службу” повинні забезпечити зменшення рівня корупції серед державних службовців. Подібні зміни передбачені і прийнятим у лютому 2017 р. Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Проте, реалізація норм законодавства, зокрема в частині проведення конкурсів, засвідчила наявність проблем щодо їх належної імплементації. Окремо варто зазначити, що існують спроби часткової зміни норми, спрямовані на зменшення політичного впливу на державних службовців.

Важливими механізмами запобігання корупції на публічній службі мали стати система фінансового контролю та забезпечення належного врегулювання конфліктів інтересів. Протягом 2015-2016 рр. досягнуто значного прогресу у впровадженні обох елементів.

Незважаючи на великі труднощі та перешкоди з боку політичної еліти, у вересні 2016 р. почала функціонувати система електронного декларування, створення якої передбачене прийнятим у 2014 р. Законом України “Про запобігання корупції”. У вересні-жовтні 2016 р. відбулась перша хвиля подання електронних декларацій посадовців, що займають відповідальне та особливо відповідальне становище. У січні-березні 2017 р. триває друга хвиля подання електронних декларацій, що охоплює всіх посадовців, на яких поширюється відповідна вимога законодавства.

Серйозною проблемою залишається здійснення верифікації поданих електронних декларацій. Більше трьох місяців не вдавалося здійснити державну реєстрацію розробленого НАЗК порядку перевірки деклара-

цій у Мін'юсті через наявність низки зауважень. Остаточний варіант порядку був затверджений Агентством та зареєстрований Мін'юстом лише в лютому 2017 р., через це дотепер не було здійснено перевірку жодної з декларацій. Навіть поява нормативного документа, що регулює механізм здійснення перевірки, не вирішує інші наявні перешкоди. По-перше, досі не вирішені всі технічні проблеми діяльності системи, а значно більша кількість декларантів у другій хвилі може призвести до збою роботи системи електронного декларування, у зв'язку із цим належний фінансовий контроль стане неможливим. По-друге, відсутня система автоматизованої перевірки декларацій, її розробка лише планується впродовж цього року. По-третє, НАЗК до цього часу не дістало доступу до всіх реєстрів та баз даних, що необхідні для верифікації даних з електронних декларацій. Таким чином, НАЗК зараз має здійснити величезний обсяг роботи задля належного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також потрібно вирішити низку завдань, щоб забезпечити проведення належної перевірки всіх електронних декларацій.

Активна робота проводиться щодо запобігання й виявлення порушень у сфері врегулювання конфлікту інтересів. НАЗК як відповідальний орган підготувало методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Крім того, здійснюється роз'яснення та надаються консультації для публічних службовців щодо врегулювання конфлікту інтересів. Проводились навчальні заходи й тренінги для посадовців із відповідної проблематики. У подальшому має бути розроблений механізм проведення перевірок стосовно дотримання посадовцями обмежень після припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Неповною мірою здійснено заходи для встановлення правил етичної поведінки державних службовців. Так, нині існує певний дуалізм: одночасно діють і Правила етичної поведінки державних службовців, затверджені Урядом, і Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Нацдержслужбою, що мають певні відмінності та створюють правову невизначеність.

До цього часу не прийнято Закон України "Про перевірку на доброчесність" – лише розроблено його проект, а також отримано рекомендації Венеціанської комісії, відповідно до яких проводиться його доопрацювання.

Важливими заходами Антикорупційної стратегії в контексті ство-

рення доброчесної публічної служби є також завдання щодо вдосконалення захисту викривачів, які не були повноцінно реалізовані, зокрема, не було виконано завдання Антикорупційної стратегії щодо ухвалення закону про захист викривачів. На сьогодні частково правові гарантії захисту викривачів передбачені Законом України “Про запобігання корупції”, але його норми не забезпечують дієвого інституційного механізму захисту викривачів. Таким чином, існує подальша необхідність законодавчого визначення процедур і механізмів практичного забезпечення захисту та особливих гарантій для осіб, що викривають корупцію.

Головним суб’єктом владних повноважень щодо створення надійних гарантій захисту викривачів корупції є НАЗК, утім, Агентство досі не затвердило методичні рекомендації щодо роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами; не здійснюється належна інформаційно-просвітницька робота в цьому напрямі. Крім того, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що не всі державні установи створили канали для внесення повідомлень про корупцію. Незадовільною є також ситуація з проведенням інформаційних кампаній органами державної влади з метою заохочення викриття фактів корупції.

4. Запобігання корупції в діяльності органів виконавчої влади

Здійснення деяких заходів цього блоку стало можливим лише після запуску НАЗК у 2016 р. Так, Агентство затвердило методологію оцінки корупційних ризиків, а також методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади. Затвердження відповідних актів уможливило розробку антикорупційних програм для державних установ на підставі проведеного аналізу корупційних ризиків. Попередні антикорупційні програми не були ефективним інструментом виявлення й запобігання корупції, оскільки не базувались на аналізі процесів та виявленні ризиків. НАЗК надає методичну допомогу при підготовці програм, а також проводить навчальні заходи для уповноважених осіб та підрозділів. Утім, процес розробки антикорупційних програм потребуватиме подальших зусиль НАЗК та громадськості, адже, зазвичай, уповноважені особи не мають належного рівня підготовки для здійснення такої роботи.

На жаль, не досягнуто суттєвого прогресу в забезпеченні належної антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Відповідні повноваження покладено на Міністерство юстиції. Нині діючою є методологія проведення антикорупційної експертизи 2010 р., яка потребує вдосконалення. Мін’юст доопрацьовує проект змін до цієї методології.

Також здійснювати антикорупційну експертизу може і НАЗК, але до цього часу не затверджена методологія Агентства з її проведення, тому експертиза проводиться за вищезгаданою методологією Мін'юсту від 2010 року.

Здійснено заходи щодо запобігання корупції в секторі оборони (розробка та забезпечення навчання за спеціальним курсом), однак вони не є достатніми, а тому діяльність у цьому напрямі має продовжуватись, надалі заходи повинні визначатися на підставі аналізу корупційних ризиків та проблем у секторі оборони. З огляду на важливість оборонного сектору України, у подальшій державній антикорупційній політиці йому має приділятися значно більше уваги, зважаючи на особливості цієї сфери.

На жаль, немає відчутного прогресу в частині усунення передумов корупції в адміністративних процедурах. Проект Закону “Про адміністративну процедуру”, який має врегулювати відповідні процеси, буде розроблений та поданий на розгляд Уряду лише у 2018 році. Проте, виконано деякі інші заходи, зокрема створюються центри надання адміністративних послуг², функціонують сервісні центри для громадян, а деякі повноваження передаються на місцевий рівень. Утім, системний характер змін має забезпечити новий Закон, що регулюватиме адміністративні процедури.

Серйозною проблемою залишається запобігання корупції в діяльності державних підприємств. По-перше, в законодавстві відсутнє чітке визначення поняття “посадова особа юридичної особи публічного права”, тому існує невизначеність щодо поширення на посадовців державних чи комунальних підприємств вимог законодавства щодо фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів. По-друге, на більшості державних підприємств не забезпечено ефективне функціонування внутрішніх уповноважених підрозділів із виявлення та запобігання корупції.

Хоча й прийнято зміни до законодавства, що запроваджують корпоративне управління державними і комунальними підприємствами, створення наглядових рад, відкритість фінансової звітності та її обов'язковий щорічний аудит, але відсутність необхідних підзаконних актів більш ніж півроку гальмувала реалізацію цих новацій³. Лише на початку березня 2017 р. була затверджена типова антикорупційна програма юридичної особи, відповідні програми мають бути запроваджені на деяких держав-

² Шандра Аля. За кулисами битвы гражданского общества против коррупции в Украине / Аля Шандра // Vox Ukraine, 28.03.2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://archive.voxukraine.org/2016/03/28/behind-the-scenes-of-civic-societys-battle-with-corruption-in-ukraine-ru/>

³ Прикладом може слугувати інформація екс-депутата Скосаря про те, що він нібито потрапив до виборчого списку “Батьківщини”, сплативши 6 млн дол. у 2012 р., коли парламентські вибори відбувалися за чинним законом. Як приклад масштабного підкупу виборців можна навести вибори на 205 окрузі в 2015 р. за участі С. Березенка та Г. Корбана.

них та комунальних підприємствах відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”.

5. Запобігання корупції у сфері державних закупівель

Протягом двох попередніх років відбулися суттєві зміни в системі державних закупівель.

З 2015 року почалась пілотна експлуатація системи електронних закупівель ProZorro. Оскільки на етапі пілотного використання системи в закупівлях Міністерства оборони та на допорогових закупівлях було доведено її вищу ефективність та переваги над існуючим на той момент механізмом державних закупівель, було прийнято рішення про перехід до повноцінного використання системи електронних закупівель із серпня 2016 року. Для законодавчого забезпечення функціонування системи було прийнято Закон України “Про публічні закупівлі”. Система ProZorro створила надзвичайні можливості для моніторингу та аналізу даних, забезпечила повну відкритість і доступність інформації про публічні закупівлі та оприлюднення укладених договорів, а також надала можливість для онлайн-оскарження дій замовників.

У сфері публічних закупівель, однак, залишається низка проблем, які потребують вирішення шляхом удосконалення законодавства та його належного застосування. Серед них і проблема відсутності необхідного правового регулювання допорогових закупівель, що створює можливості для зловживань.

Також проблемною залишається відсутність якісного державного контролю у сфері публічних закупівель. Державна аудиторська служба як орган, що здійснює відповідний контроль, не має всіх необхідних повноважень для ефективної діяльності, відсутні потрібні матеріально-технічні ресурси, а також недостатніми є кількість персоналу та рівень його професійної підготовки.

Окремими проблемними питаннями є необхідність професіоналізації діяльності тендерних комісій та вдосконалення процедури визначення очікуваної вартості закупівель.

6. Запобігання корупції в судовій системі та сфері кримінальної юстиції

Реалізація заходів відповідного блоку пов'язана з виконанням Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., Стратегії розвитку органів внутрішніх справ. В

Антикорупційній стратегії були окреслені окремі заходи, спрямовані на зменшення чинників корупції в діяльності судової системи, органів прокуратури та органів внутрішніх справ.

Заходи щодо запобігання корупції в судовій системі, визначені Антикорупційною стратегією, здійснені протягом 2016р. шляхом законодавчих змін до Конституції та прийняття Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Зокрема, було частково обмежено імунітет суддів від затримання та утримування під вартою в разі затримання судді під час або відразу після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; вирішено питання врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів (такі повноваження покладені на Раду суддів, якщо порядок не визначено процесуальним законом) та запроваджено дисциплінарну відповідальність за порушення відповідних вимог; усі кандидати на посаду суддів проходять спеціальну перевірку; обов’язковим є подання та оприлюднення судьями та кандидатами на відповідну посаду декларації родинних зв’язків, декларації доброчесності та декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; тестування щодо знань антикорупційного законодавства включено до програм іспитів кандидатів на посаду судді, а також забезпечено вивчення антикорупційного законодавства в рамках програм підготовки Національної школи суддів. Законодавчо змінений механізм призначення та звільнення суддів має принаймні частково зменшити можливості для політичного впливу на суддів.

Однак, судова реформа перебуває лише на початковому етапі і її впровадження займе значний проміжок часу, після чого можна буде робити висновок, чи стали законодавчі новації ефективними у вимірі запобігання корупції в судовій системі. Нині вже є перші ознаки неналежної імплементації конституційних змін. Зокрема, Вища рада правосуддя у публічному зверненні від 17.01.2017, наголосила, що застосування до судді запобіжного заходу у виді утримання під вартою чи домашнього арешту, зокрема і в тих випадках, коли суддю затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, до винесення обвинувального вироку судом без згоди Вищої ради правосуддя є грубим порушенням конституційних гарантій недоторканності судді. Проте варто наголосити, що така позиція Вищої ради правосуддя суперечить ст. 126 Конституції України та меті з якою були внесені зміни до ст. 126 Конституції України⁴.

Антикорупційна стратегія також передбачала заходи щодо рефор-

⁴ Публічне звернення щодо порядку затримання судді, утримання його під вартою чи арештом Вищої ради правосуддя від 17.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2kTKapL>.

мування органів прокуратури. Були внесені зміни до Конституції України, якими обмежено повноваження прокуратури підтриманням публічного обвинувачення в суді, процесуальним керівництвом у досудових розслідуваннях, представництвом інтересів держави в суді у виключних випадках. Такі зміни відповідають стандартам Ради Європи. Утім, потрібні подальші законодавчі зміни в частині приведення до відповідності з новими нормами Закону України “Про прокуратуру” та Кримінального процесуального кодексу.

Хоча формально визначено достатні гарантії незалежності прокурорів, але фактично досі існує широка практика узгодження дій прокурора із керівництвом, певні обмеження також накладаються наказами Генерального прокурора.

На сьогодні відсутня належна перевірка прокурорів на доброчесність – проведена у 2016 р. таємна перевірка доброчесності співробітників не дала реальних результатів. Зокрема, навіть співробітники, щодо яких були встановлені факти невідповідності рівня життя та рівня доходів, продовжують працювати в органах прокуратури, а розслідування подібних фактів не забезпечено.

З 2015 р. проводиться практика конкурсних відборів на посади в органах прокуратури. Зокрема, того року відбувся конкурс із відбору керівництва місцевих прокуратур. На останньому етапі відбувався відбір керівників із трьох кандидатур і відсутність чітких критеріїв відбору вплинула негативно: 71% нових керівників раніше очолювали прокуратури. Хоча протягом 2016 р., за словами Генерального прокурора, на вакантні посади було набрано близько 77% людей з-поза системи прокуратури, вони працюють на найнижчому рівні, у місцевих прокуратурах.

Ще однією невирішеною проблемою залишаються широкі можливості для політичного впливу на органи прокуратури. Так, призначення на посаду Генерального прокурора у квітні 2016 р. Юрія Луценка, колишнього очільника президентської фракції в парламенті, ставить під серйозний сумнів політичну незалежність та неупередженість прокуратури. Крім того, зміни до законодавства щодо необов'язковості вищої юридичної освіти для генерального прокурора поставили під сумнів виконання однієї з рекомендацій Ради Європи⁵.

Не стала ефективним підрозділом виявлення та протидії корупції утворена в системі прокуратури Генеральна інспекція. Після формування Державного бюро розслідувань прокуратура втратить повноваження

⁵ Див. пояснювальну записку до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/1QGrlc3>.

здійснювати досудові розслідування, що фактично унеможливить розслідування Генеральною інспекцією правопорушень з боку співробітників прокуратури.

Не здійснені достатні заходи для запобігання корупції в діяльності органів внутрішніх справ, хоча й було зроблено окремі кроки, спрямовані на реформування поліції, – створення нової патрульної поліції та проведення переатестації, але в цілому залишаються нерозв'язаними більшість проблем.

Не забезпечено прийняття всіх необхідних нормативних актів, у т.ч. підзаконних; процес переатестації не приніс очікуваних результатів через недосконалість підзаконного акта, що регулював її, та процедури її проведення; ефективність роботи департаменту внутрішньої безпеки та кадрової інспекції у виявленні та розслідуванні порушень залишається низькою; повноваження Голови Національної поліції частково обмежені, що створює можливості для здійснення політичного впливу на нього; відсутність обов'язкового конкурсного відбору керівництва Національної поліції, тому проведений “консультативний конкурс” не був достатньо прозорим та відкритим; залишається нерозв'язаним питання належного рівня оплати праці для поліцейських та матеріально-технічного забезпечення підрозділів.

Крім того, до цього часу відсутнє застосування нових підходів в оцінці ефективності діяльності правоохоронних органів – і прокуратури, і органів внутрішніх справ.

Слід відзначити, що подолання корупції в судовій системі, органах прокуратури та органах внутрішніх справ можливе лише за умови комплексних та всеосяжних реформ у відповідних сферах.

7. Запобігання корупції у приватному секторі

За 2015-2016 роки здійснено низку заходів у відповідному напрямі. Так, із травня 2015 р. почала діяти Рада бізнес-омбудсмена, яка має повноваження отримувати та розглядати скарги від представників приватного сектору, а також надавати рекомендації органам влади та органам місцевого самоврядування. Утім, ця інституція потребує закріплення ширших повноважень на законодавчому рівні – з відповідною метою був розроблений та внесений до Верховної Ради проект Закону України “Про установу Бізнес-омбудсмена” (№ 4591 від 05.05.2016 р.), який був прийнятий у першому читанні. Зокрема, важливою новацією, що передбачає відповідний законопроект, є обов'язок для публічних суб'єктів співпрацювати з установою Бізнес-омбудсмена, а також надавати відповіді на його запити.

Статистика Ради бізнес-омбудсмена свідчить, що найбільше скарг стосується податкових питань, а органом, на який скаржаться найбільше, є Державна фіскальна служба.

Здійснено кроки, спрямовані на спрощення процедур для приватного сектору, – наприклад, запроваджено єдине митне вікно. Але подібні зміни швидше мали точковий характер, тому важливим пріоритетом має залишатися скорочення прямих контактів бізнесу та державних службовців. У цьому напрямі, зокрема, важливим має стати повноцінне законодавче врегулювання адміністративних процедур.

Дотепер залишається невирішеним питання тиску правоохоронних органів на бізнес. Нині слідчі дії здійснюють підрозділи Державної фіскальної служби, департамент Національної поліції та Служба безпеки України. Проте, передбачено реформування існуючих структур і замість зазначених підрозділів створення єдиної інституції – служби фінансових розслідувань (фінансової поліції), яка повинна сприяти зниженню тиску на бізнес.

На жаль, залишились нездійсненими заходи щодо інформування представників бізнесу про вимоги антикорупційного законодавства та передбачені санкції за корупцію, не розроблено стратегію імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі, не проводяться інформаційні кампанії. НАЗК затвердило типову антикорупційну програму юридичної особи, обговорення якої проводилось, зокрема, з представниками бізнес-асоціацій та яка може застосовуватись і в приватному секторі.

Не забезпечено сталість та визначеність законодавства, яке регулює діяльність приватного сектору, що може створювати додаткові умови для корупційних правопорушень.

Залишаються обмеженими санкції до юридичних осіб, посадові особи яких вчинили корупційні правопорушення. Єдиним серйозним обмеженням для таких юридичних осіб є заборона участі в процедурах публічних закупівель.

8. Доступ до інформації

Протягом 2015-2016 років відбулися суттєві законодавчі зміни у відповідній сфері. Так, забезпечено відкритість інформації про використання публічних коштів, а також створено онлайн-портал для доступу до всіх транзакцій публічних фінансів. Утім, реалізація норм законодавства є неповноцінною, оскільки навіть не всі розпорядники публічних коштів зареєструвалися на веб-порталі, не кажучи про повноцінність надання

інформації стосовно транзакцій.

Також внесено зміни до Закону України “Про доступ до публічної інформації” щодо оприлюднення публічної інформації у форматі відкритих даних, створено та функціонує веб-портал, на якому розміщуються набори відкритих даних. У лютому 2017 р. на веб-порталі розміщено більше ніж 11 тис. наборів відкритих даних від 1,1 тис. розпорядників інформації. Разом із тим, моніторинг наповнення відповідного порталу дає змогу стверджувати відсутність системного характеру його наповнення, а пошук й отримання відповідної інформації є незручним та ускладненим для користувачів.

Крім того, внесено законодавчі зміни та успішно забезпечено відкритість реєстру транспортних засобів, державного реєстру речових прав на нерухоме майно та державного земельного кадастру.

Протягом 2015-2016 рр. здійснювалась реалізація заходів у межах ініціатив щодо прозорості окремих галузей, серед них – Ініціатива прозорості в будівельній галузі (CoST) та Ініціатива прозорості видобувних галузей. У рамках ініціативи CoST в Україні здійснюється реалізація пілотних проектів, отримано позитивну оцінку Міжнародного секретаріату CoST. Мінінфраструктури розробило пропозиції щодо ширшого застосування стандартів Ініціативи в Україні, а Міністр ініціював запровадження стандартів в інших галузях. У межах ініціативи EITI внесено окремі законодавчі зміни, нині відбувається підготовка другого звіту, а також очікується процедура валідації Україною щодо відповідності критеріям EITI.

На жаль, не здійснено необхідні заходи у сфері забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації. Зокрема, єдиний надійний інститут захисту права на доступ до публічної інформації – Уповноважений Верховної Ради з прав людини – не має всіх необхідних правових інструментів для максимальної ефективності захисту права на доступ до публічної інформації, серед яких права надання повноважень щодо притягнення до відповідальності розпорядників інформації, що порушують права на доступ до публічної інформації. Проблемним також залишається і питання належного матеріального забезпечення офісу Уповноваженого, а також проблема недостатньої чисельності персоналу.

Варто звернути увагу, що Верховна Рада України відхилила проект Закону, що передбачав удосконалення механізму адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації та за невиконання приписів Уповноваженого ВР з прав людини. Також не був розглянутий проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення

їх окремих положень”, хоча цей законопроект був поданий ще в травні 2015 р.

Таким чином, виконання заходів Антикорупційної стратегії в аспекті доступу до інформації було недостатнім.

9. Покарання за корупцію

За 2015-2016 роки створено нові інституції, що спеціалізуються виключно на протидії корупції та виконують правоохоронні функції.

Двома ключовими інституціями, що здійснюють відповідні повноваження, є Національне антикорупційне бюро (здійснення досудових розслідувань) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (процесуальне керівництво та представлення справ у суді).

3 квітня 2015 р., після обрання за результатами конкурсного відбору керівником Артема Ситника, почався процес формування та запуску НАБУ. У вересні-листопаді відбувався процес конкурсного відбору керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – ним став Назар Холодницький. З появою процесуального керівництва, у грудні 2015 р. з’явилася можливість розпочати перші кримінальні провадження Національного антикорупційного бюро.

НАБУ та САП мають особливі гарантії незалежності, спеціальну процедуру добору співробітників (виключно на конкурсних засадах), достатньо високий рівень оплати праці. Крім того, встановлено особливі вимоги до підзвітності Національного антикорупційного бюро: кожен півроку Бюро має оприлюднювати свій звіт; щорічно повинен проводитись аудит ефективності діяльності НАБУ; має бути забезпечене належне залучення громадськості до контролю діяльності Бюро.

За рік повноцінної діяльності НАБУ та САП показали доволі позитивний результат: розслідується більше 250 кримінальних проваджень, 50 із них скеровані до суду, а стосовно 11 осіб уже винесені обвинувальні вироки суду.

Проте, НАБУ у своїй діяльності стикається з проблемами, які потребують невідкладного вирішення задля підвищення ефективності інституції. Відзначалися випадки порушення підслідності справ з боку інших правоохоронних органів, були спроби законодавчо обмежити незалежність НАБУ, існують загрози витоків інформації щодо досудового розслідування через доступ до судових рішень у провадженнях, що здійснює НАБУ, а також у ході здійснення прослуховування за посередництва СБУ.

На думку авторів, найбільш серйозною перешкодою для досягнен-

ня кінцевої мети – забезпечення невідворотності покарання за корупцію – залишається судова система. НАБУ та САП стикаються із серйозними проблемами при розгляді справ та клопотань у судах: судді призначають значно менший розмір застав, ніж завдані збитки від корупційних зловживань⁶; не визнають деякі зібрані матеріали як докази; затягують розгляд справ із різних причини (неможливість сформувати колегію з трьох суддів, самовідводи, передання до інших судів тощо). Деякі справи, передані НАБУ та САП до суду, очікують початку розгляду вже близько 10 місяців⁷. Не менш кричущим випадком став розгляд запобіжного заходу для керівника ДФС Романа Насірова: обрання запобіжного заходу для підозрюваного в Солом'янському районному суді м. Києва забрало більше трьох діб.

Крім того, конфліктні ситуації між правоохоронними органами також завдали шкоди результативності Національного антикорупційного бюро. Насамперед ідеться про суперечності між НАБУ та Генеральною прокуратурою. У березні 2016 р. був оприлюднений лист тодішнього генпрокурора В. Шокіна, який фактично блокував передання проваджень до детективів НАБУ, що суперечить кримінально-процесуальному законодавству. У серпні конфлікт перейшов на новий рівень: відбулися відкриті сутички між співробітниками одного з департаментів ГПУ та спецназом НАБУ. Пізніше співробітники Бюро, що здійснювали законні негласні слідчі дії, заявили про застосування до них сили та катувань із боку прокурорів. Інформація про результати розслідування цього інциденту, яке проводиться Службою безпеки України, дотепер не оприлюднена. Більше того, останнім часом з'являються деякі суперечності в діяльності детективів Бюро та прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Ще однією суттєвою проблемою залишається процес запуску Державного бюро розслідувань, до якого мають перейти повноваження здійснювати досудове розслідування злочинів, скоєних посадовцями, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище; злочинів, учинених співробітниками НАБУ та САП, у т. ч. їх керівництвом; злочинів проти порядку несення військової служби. Виняток становлять лише злочини відповідних суб'єктів, досудове розслідування яких належить до повноважень Національного антикорупційного бюро. Негативний вплив має порушення вимог законодавства до членів конкурсної комісії з відбору керівництва ДБР: Закон України “Про Державне бюро розслідувань”

6. Наприклад, ідеться про прокурора ГПУ Дмитра Суса, в якого було знайдено автомобіль Audi Q7, що перебував у його користуванні, але не був задекларований. За результатами звернення йому було оголошено догану (див. Пиріг Володимир. Прокурор ГПУ Дмитро Сус отримав догану за брехню в декларації // Суспільство, 24 листопада 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2m83fFa>).

7. Луценко розповів, скільки людей із системи знову призначені до прокуратури // Українська Правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/23/7133226/>, перевірено 18.02.2017 р.

передбачає наявність вищої юридичної освіти у всіх членів конкурсної комісії, але, за оприлюдненою інформацією, двоє з них не відповідають цьому критерію⁸, у зв'язку із цим існує загроза визнання рішень конкурсної комісії неправомірними. Є сумніви в прозорому та незаангажованому конкурсному відборі керівництва ДБР, а також у його політичній незалежності.

Досягнуто суттєвого прогресу у вдосконаленні законодавства щодо арешту та спеціальної конфіскації активів, здобутих корупційним шляхом. Крім того, вдосконалено механізми пошуку, повернення та управління незаконно здобутими активами: прийнято Закон України “Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”. У грудні 2016 р. за результатами конкурсного відбору призначено керівника новоствореної агенції – ним став Антон Янчук. Наприкінці того місяця Уряд виділив приміщення для Агентства, тепер постає завдання щодо якнайшвидшого початку повноцінної діяльності інституції, зокрема щодо набору персоналу, забезпечення якісної матеріально-технічної бази, доступу до всіх реєстрів і баз даних, налагодження співпраці та координації з іншими інституціями.

В Україні протягом двох років не здійснюються необхідні заходи для притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб. Навіть законодавство щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб потребує суттєвого вдосконалення.

На жаль, Антикорупційна стратегія у блоці “Покарання за корупцію” не охопила інші аспекти притягнення до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – вони належать до підслідності інших органів (правопорушення також розслідує Національна поліція під процесуальним керівництвом органів прокуратури, якщо вони не належать до підслідності НАБУ чи ДБР; право складати протоколи про адміністративні порушення в межах своїх повноважень має НАЗК). Інші органи та їх діяльність у сфері притягнення до відповідальності були залишені поза увагою Антикорупційної стратегії та Державної програми.

10. Формування негативного ставлення до корупції

За два останні роки в Україні здійснено заходи щодо формування

⁸ Рекомендації REC (2000) 19 «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», пункт 7. Рада Європи, 2000 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/CM%20Rec\(2000\)19.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/CM%20Rec(2000)19.pdf), перевірено 15.03.2017 р.

культури нульової толерантності до проявів корупції.

На жаль, державні інституції не приділили достатньої уваги здійсненню відповідних заходів. Широкі інформаційні кампанії, спрямовані на інформування населення про негативний вплив корупції, проводились організаціями громадянського суспільства – передусім ідеться про “ТІ Україна”, яка здійснила три інформаційно-просвітницькі кампанії. Значного поширення та популярності набули онлайн-курси та онлайн-матеріали, які стосуються антикорупційних заходів та інструментів: яскравим прикладом є курс “Боротьба з корупцією” на платформі онлайн-освіти “Prometheus” або Антикорупційний урок, розроблений у співпраці ПРООН та освітньої платформи EdEra.

Державні інституції також проводять роботу в цьому напрямі. У січні 2017 р. НАЗК затвердило Методику стандартного опитування щодо рівня корупції, яка має стати основним інструментом для об’єктивного визначення сприйняття явища корупції суспільством. Пілотне опитування за цією методикою було здійснено в грудні 2016 р., а перше повноцінне дослідження буде проведено не пізніше березня 2017 р., його результати будуть включені до національної доповіді щодо стану реалізації державної антикорупційної політики.

Частково здійснено заходи щодо запровадження вивчення антикорупційного законодавства в загальноосвітніх навчальних закладах: визначено оптимальний вік учнів для здійснення такого навчання, розроблено програму факультативного курсу за вибором учнів, а також методичні матеріали для викладачів, питання корупції вивчаються в рамках інших навчальних курсів для працівників загальноосвітніх закладів.

Утім, ефективність здійснених заходів залишається низькою: проведення антикорупційних тренінгів для вчителів є лише рекомендованим заходом, а навчальні курси для учнів є виборними та факультативними. Немає інструментів оцінювання знань викладачів, які викладатимуть такі курси, тому неможливо визначити, чи володіють учителі належними знаннями про явище корупції та антикорупційне законодавство.

Повністю поза увагою державних органів залишилась інформаційно-просвітницька діяльність у вищих навчальних закладах, хоча цей елемент також має велике значення.

Низькою залишається правова свідомість громадян: більшість із них не володіє достатніми знаннями про свої права, що сприяє випадкам неправомірного вимагання коштів з боку посадовців; незначна кількість громадян розуміє сутність антикорупційних заходів та ознайомена з

відповідним законодавством. Більше того, громадяни часто навіть не розуміють сутність корупції, вважаючи нею будь-яку несправедливість.

Таким чином, обсяг та якість реалізації заходів щодо формування негативного ставлення до корупції потрібно значно підвищити, а також забезпечити належними ресурсами, у тому числі фінансовими.

ВИСНОВОК

За результатами проведеного аналізу Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації можна відзначити, що ці документи мають високу якість, однак не повною мірою охоплюють запобігання та протидію корупції в деяких специфічних сферах. Крім того, існують деякі невідповідності між заходами Антикорупційної стратегії та завданнями Державної програми. Деякі блоки заходів залишились поза увагою Державної програми.

Загалом можна оцінити політичну волю до реалізації державної антикорупційної політики як недостатню. На жаль, існують численні спроби заблокувати реалізацію антикорупційних заходів як на законодавчому рівні, так і під час імплементації, також можна відзначити неодноразові спроби знизити ефективність нових інститутів та інструментів шляхом узяття їх під контроль певними політичними групами або шляхом неналежного застосування.

У результаті аналізу стану виконання Державної програми виявлено те, що найяскравішою ілюстрацією обсягів її виконання є кількісні показники: із 210 визначених завдань виконаними є 83, частково виконаними або такими, що перебувають у процесі виконання, є 65. Кінцевий термін виконання не настав із 17 завдань, ще 66 залишаються невиконаними попри настання кінцевого терміну.

Таким чином, необхідно зазначити, що здійснення поставлених завдань відбувається, хоча не завжди повною мірою та у встановлені терміни. Натомість значна кількість невиконаних та частково виконаних завдань свідчить, що не всі вони виконуються якісно та сумлінно.

Варто акцентувати увагу на тому, що найбільш якісно та повноцінно здійснювалися заходи, які, окрім Антикорупційної стратегії, були включені до вимог Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та до вимог МВФ. Завдяки цьому в Україні з'явилися нові інституції та механізми із запобігання, виявлення та протидії корупції.

Значна кількість виконаних завдань були за своєю сутністю законодавчими змінами чи прийняттям підзаконних актів – і саме такі завдання переважно й виконувалися. Натомість заходи з практичної їх реалізації та належна імплементація законодавства залишаються проблематичними.

Надзвичайно негативний вплив мав пізній запуск Національного агентства з питань запобігання корупції як інституції, що відповідає за реалізацію державної антикорупційної політики. Таким чином, НАЗК має

виконувати завдання в прискореному темпі. Крім того, варто зазначити як негативний момент відсутність можливостей для належного оцінювання ефективності діяльності НАЗК, а також сумніви в об'єктивності та незаангажованості деяких співробітників апарату та членів НАЗК під час виконання своїх повноважень.

Реалізація деяких заходів, передбачених Антикорупційною стратегією, зіткнулася із серйозною протидією з боку політичних лідерів, що може свідчити про відсутність реального бажання сприяти боротьбі з корупцією в Україні з боку політичної еліти.

Порівнюючи чинну Антикорупційну стратегію та Державну програму з попередніми документами у сфері державної антикорупційної політики, слід відзначити, що чинні акти є більш прогресивними, а їх реалізація відбувається в більшому обсязі.

На жаль, протягом двох років не проводилися належний моніторинг за виконанням Антикорупційної стратегії та Державної програми, оцінювання виконання окреслених заходів, а також не здійснювалось інформування про їх виконання. Таким чином, елемент підзвітності відповідальних органів та контролю за виконанням не був дієвим. Крім того, не здійснювався перегляд Державної програми Кабінетом Міністрів попри те, що це передбачено самою Державною програмою.

Окремо варто зазначити неузгодженість Державної програми та інших стратегічних документів й планів заходів стосовно їх реалізації, що також дає негативний ефект у ході реалізації державної антикорупційної політики.

Задля досягнення встановлених Антикорупційною стратегією цілей до кінця 2017 року найближчим часом має відбутися перегляд Державної програми з її реалізації щодо необхідних заходів, термінів їх виконання та відповідальних органів. До того ж, необхідно провести дослідження стосовно належності матеріально-технічного забезпечення органів, відповідальних за здійснення заходів, та ефективності його використання, оскільки однією із суттєвих перешкод до повноцінної реалізації заходів є нестача матеріальних ресурсів. Не менша увага має приділятися підвищенню компетентності та професіоналізму посадових осіб, що здійснюють виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Загальні рекомендації:

1.1. Забезпечити прийняття етичних правил у діяльності виборних органів та забезпечити належні механізми реагування на порушення етичних правил виборними особами, зокрема в разі порушення норм щодо конфлікту інтересів.

1.2. Забезпечити затвердження та ефективну реалізацію антикорупційних програм органів влади та юридичних осіб.

1.3. Провести аналіз щодо взаємовідповідності Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та Антикорупційної стратегії; забезпечити їх узгодженість та імплементацію; проводити належний моніторинг виконання та звітування щодо стану реформування судової системи, органів прокуратури та органів внутрішніх справ.

1.4. Забезпечити проведення аналізу корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури та органів внутрішніх справ; за результатами проведеного аналізу розробити та вжити заходи, спрямовані на їх уникнення.

1.5. Забезпечити проведення інформаційно-просвітницьких та навчальних заходів щодо запобігання корупції в бізнес-діяльності у співпраці з представниками приватного сектору.

1.6. Проводити навчальні заходи для розпорядників публічної інформації з метою роз'яснення норм законодавства та шляхів їх практичної реалізації.

1.7. Здійснювати інформаційно-просвітницькі заходи та кампанії, публікувати інформаційні матеріали з метою підвищення обізнаності громадянами про явище корупції та його вияви; широко залучати громадянське суспільство до здійснення відповідних заходів, зважаючи на більший досвід та ефективність інститутів громадянського суспільства в зазначеній сфері.

1.8. Підвищувати якість та зрозумілість інформаційних матеріалів (покрокових інструкцій, інфографіків, публікацій тощо) для пересічних громадян; проводити якісну підготовку інформаційно-просвітницьких заходів задля правильного визначення спрямованості кампаній та належних комунікаційних каналів для різних груп населення.

1.9. Активізувати використання сучасних технологій у здійсненні

інформаційно-просвітницької діяльності, зокрема розробляти та поширювати онлайн-курси, проводити вебінари, розміщувати у відкритому онлайн-доступі інформаційні матеріали тощо.

Національному агентству з питань запобігання корупції:

2.1. У встановлені Державною програмою терміни розробити проєкт оновленої Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, забезпечивши їх узгодженість та відповідність, належне залучення громадянського суспільства до процесу розробки документів та їх широкі обговорення.

2.2. Продовжувати проведення навчальних заходів та тренінгів для співробітників апарату НАЗК з метою підвищення їх кваліфікації та професійного рівня, зокрема, із залученням до проведення навчальних заходів українських та іноземних експертів, а також представників міжнародних організацій.

2.3. Забезпечити належне періодичне оцінювання ефективності діяльності уповноважених осіб та підрозділів органів влади щодо виявлення й запобігання корупції; оприлюднювати результати такого оцінювання та перевірок.

2.4. Забезпечити створення й функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру;

2.5. Проводити інформаційно-просвітницькі заходи та інформаційні кампанії для виборних осіб щодо питання конфлікту інтересів, його етичного виміру; розробити й затвердити методичні рекомендації щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад.

2.6. Якнайшвидше здійснити всі необхідні кроки задля забезпечення безперервного та належного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

2.7. Щонайшвидше розробити та запровадити систему автоматичної перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

2.8. Розробити та затвердити порядок проведення перевірок стосовно дотримання посадовцями обмежень після припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

2.9. Проводити інформаційно-просвітницькі заходи та інформаційні кампанії щодо вимог фінансового контролю й системи електронного декларування.

2.10. Продовжувати проведення навчальних заходів для уповноважених осіб та підрозділів; забезпечити належний контроль за реалізацією норм антикорупційних програм; розробити систему оцінювання знань антикорупційного законодавства для уповноважених осіб та підрозділів, для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

2.11. Розробити й затвердити методологію проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції.

2.12. Щоквартально оприлюднювати аналітичний звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації; залучати представників неурядових організацій, іноземних експертів та експертів міжнародних організацій до підготовки аналітичних звітів й оцінювання.

Верховній Раді України:

3.1. Внести законодавчі зміни для запровадження щорічного незалежного інституційного аудиту Національного агентства з питань запобігання корупції та щодо можливості вжиття належних заходів у разі негативного аудиторського висновку.

3.2. Внести зміни у виборче законодавство з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії.

3.3. Удосконалити законодавство щодо фінансування політичних партій, зокрема стосовно гармонізації з виборчим законодавством; забезпечення стримувальних і дієвих санкцій; визначити поняття “статутна діяльність політичної партії”; забезпечити правове регулювання діяльності електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов’язання фінансового характеру.

3.4. Законодавчо обмежити використання політичної реклами з метою зменшення вартості проведення передвиборної агітації.

3.5. На законодавчому рівні закріпити інституціоналізацію консультацій органів влади з громадськістю (проект Закону України “Про публічні консультації”).

3.6. Внести зміни до законів для забезпечення відкритості інфор-

мації про діяльність Верховної Ради України, парламентських комітетів та народних депутатів (проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України” (№ 1591 від 23.12.2014 р.).

3.7. Закріпити на законодавчому рівні проведення перевірок на добросовісність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (проект Закону України “Про перевірку на добросовісність”).

3.8. Прийняти закон, який установить надійні правові та інституційні гарантії захисту викривачів (проект Закону України “Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам” (№ 4038а від 20.07.2016 р.).

3.9. Чітко визначити в законі поняття “посадова особа юридичної особи публічного права” та забезпечити поширення вимог фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів на таких осіб.

3.10. Забезпечити правове регулювання допорогових закупівель та належний державний контроль у сфері публічних закупівель.

3.11. Внести законодавчі зміни для забезпечення діяльності інституту Бізнес-омбудсмена (проект Закону України “Про установу Бізнес-омбудсмена” (№ 4591 від 05.05.2016 р.).

3.12. Прийняти закон для створення та забезпечення функціонування служби фінансових розслідувань (фінансової поліції).

3.13. Передбачити санкції за неналежне виконання вимог законодавства про відкритість використання публічних коштів (проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів” (№ 5061 від 05.09.2016 р.).

3.14. Внести законодавчі зміни, спрямовані на вдосконалення контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, зокрема для розгляду скарг про порушення права громадян (проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень” (№ 2913 від 20.05.15 р.).

3.15. Внести якнайшвидші законодавчі зміни для підвищення ефективності діяльності НАБУ, зокрема щодо надання права на автономне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; тимчасо-

вого обмеження доступу суддів до судових рішень, що винесені в ході досудових розслідувань Національного антикорупційного бюро; для вдосконалення механізму укладання угоди про співпрацю зі слідством у межах боротьби з організованою злочинністю.

3.16. Внести законодавчі зміни, які передбачатимуть систему антикорупційних судів та забезпечать проведення конкурсного відбору суддів та належну матеріально-технічну базу.

3.17. Внести законодавчі зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб.

3.18. Здійснювати щоквартальне обговорення стану реалізації державної антикорупційної політики на базі парламентського комітету з питань запобігання та протидії корупції із залученням представників НАЗК, інших державних установ, громадських організацій.

3.19. Продовжувати здійснення антикорупційної експертизи всіх проектів законів на базі парламентського комітету з питань запобігання та протидії корупції.

Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади:

4.1. Забезпечити надання всіх необхідних матеріально-технічних ресурсів для повноцінного та ефективного функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.

4.2. Підвищити рівень оплати праці рядовим співробітникам апарату НАЗК задля встановлення оплати на конкурентному рівні.

4.3. Якнайшвидше забезпечити надання доступу співробітникам апарату НАЗК до всіх необхідних реєстрів та баз даних.

4.4. Якнайшвидше доопрацювати та направити на розгляд Верховної Ради проект Закону України "Про публічні консультації".

4.5. Удосконалити Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; встановити чіткі критерії оцінювання учасників конкурсу; забезпечити відкритість інформації про оцінювання кандидатів.

4.6. Розробити механізм забезпечення конкурентного рівня оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

4.7. Якнайшвидше доопрацювати та направити на розгляд Верховної Ради проект Закону України “Про перевірку на доброчесність”.

4.8. Якнайшвидше прийняти підзаконні акти, спрямовані на забезпечення корпоративного управління державними та комунальними підприємствами; до кінця 2017 р. здійснити прозорий конкурсний відбір членів наглядових рад для 100 найбільших державних підприємств України.

4.9. Якнайшвидше забезпечити розробку та внесення змін до методології антикорупційної експертизи Міністерства юстиції.

4.10. Забезпечити інформування про стан виконання договорів, що були укладені за результатами процедури публічних закупівель.

4.11. Здійснити інтеграцію системи ProZorro з іншими державними реєстрами з метою спрощення подання документів учасниками та їх перевірки.

4.12. Наділити спеціалізований орган, що здійснює державний нагляд у сфері публічних закупівель, належними матеріально-технічними ресурсами та необхідною кількістю персоналу для ефективного виконання покладених функцій.

4.13. Розширити використання стандартів CoST в Україні з урахуванням попереднього позитивного досвіду.

4.14. Забезпечити проведення конкурсу з відбору керівництва Державного бюро розслідувань відповідно до всіх вимог законодавства; забезпечити початок повноцінної діяльності Державного бюро розслідувань відповідно до вимог законодавства, не пізніше листопада 2017 року.

4.15. Здійснити всі необхідні заходи для початку повноцінної діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; забезпечити виділення всіх необхідних ресурсів для належного функціонування Агентства.

4.16. Розробити законодавчі зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб;

4.17. Розробити та запровадити обов'язкове проведення антикорупційних уроків для школярів, принаймні один раз на рік.

4.18. Розробити та запровадити інформування про негативний вплив корупції та вивчення антикорупційного законодавства для здобу-

вачів вищої освіти.

4.19. Розглянути можливі шляхи належного фінансування для виконання всіх заходів державної антикорупційної політики, зокрема шляхом створення окремої бюджетної програми.

Неурядовим організаціям:

5.1. Здійснювати громадський моніторинг виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми, оприлюднювати результати моніторингу.

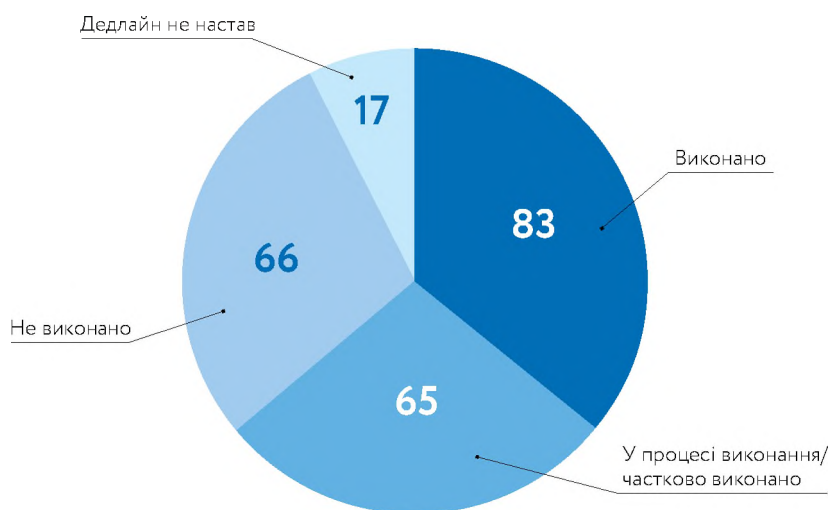
5.2. Здійснювати співпрацю з державними органами з метою якісного виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою.

5.3. Сприяти проведенню інформаційно-просвітницьких та навчальних заходів, забезпечувати їх проведення у співпраці з представниками державних установ.

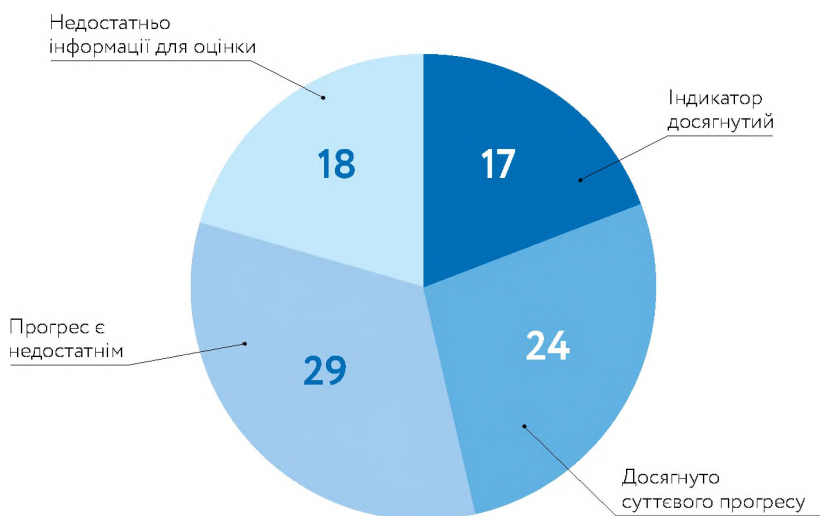
5.4. Сприяти поширенню інформації про стан реалізації державної антикорупційної політики, здійснення антикорупційних заходів серед широкого кола громадян.

ДОДАТОК ПРО СТАН ВИКОНАННЯ

1. "Стан виконання завдань Державної програми" (всього = 210)



2. "Досягнення очікуваних результатів від реалізації Державної програми" (всього індикаторів = 88)



ПРО НАС

Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції

ACREC (Anti-Corruption Research and Education Centre)

ACREC – це перший в Україні міждисциплінарний науково-освітній центр, де досліджують корупцію, як суспільно-політичне явище, а також вчитимуть системно запобігати середовищу, що сприяє корупції та протидіяти її наслідкам.

Першочерговим завданням команди є запровадження коротко-строкових і довгострокових міждисциплінарних, практично орієнтованих програм підготовки фахівців для ефективного управління та розбудови держави і відкритого суспільства в Україні.

Наша мета – підготувати нове покоління вітчизняних експертів та аналітиків у сфері запобігання та протидії корупції.

«Антикорупційний штаб»

Громадська організація, що була заснована у 2014 році та об'єднала київський місцевих антикорупційних активістів. Першочергово організація фокусувалась на виявах корупції включно у Києві, однак нині організація почала свою діяльність на національному рівні. «Антикорупційний штаб», зокрема, здійснює моніторинг виконання зобов'язань органів влади щодо протидії корупції; сприяє розробці та впровадженню інноваційних антикорупційних інструментів; приділяє увагу навчально-просвітницькій діяльності; детально аналізує та контролює операції з використанням публічних коштів. Команда «Антикорупційного штабу» переконана, що запобігти корупції значно легше, ніж боротись з її наслідками, тому запобігання корупції є пріоритетом організації.

